



## واقع وتسيير الموارد المالية للجامعات الجزائرية في ظل متغيرات المحيط الجديدة

الأكاديمية للدراسات  
الاجتماعية والإنسانية

أ. غلام الله جيلالي عياد

أستاذ مساعد مكلف بالدروس – جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف  
كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير  
البريد الإلكتروني : ghoulmayad@yahoo.fr

### مقدمة:

إلى نظام الإجراءات، وهذا رغم المحاولات العديدة التي  
باشرتها الدولة لإصلاح هذه المنظومة إلا أن نتائجها لم  
تعكس التكيف الحقيقي والفعلي للنظام التسيير المالي  
كما وصلت إليه كثير من الدول.

### إشكالية البحث:

تظهر أهمية ميزانيات الجامعات في تسيير الأنشطة  
التي تمارسها الكليات والمعاهد التابعة لها في تقديم  
الخدمات الجامعية في صورة برامج تعليمية وبحثية  
وخدمات للمحيط، وكذلك الوحدات التي تجلب موارد  
 لتمويل ميزانية الجامعة.

وتتوقف فعالية ميزانية الجامعات على الإجراءات  
المستخدمة في إعدادها الذي يعتمد على أسلوب ميزانية  
الأبواب والذي يتم على تقديرات وفقا لإجراءات تحددها  
تعليمات تعدها وزارة المالية تماشيا مع الظروف المالية  
للدولة خلال كل سنة.

يرتكز نظام ميزانية الجامعات على المدخلات دون  
الاهتمام بالمخرجات أي لا يحتوي على برامج كالتعليم،  
البحث العلمي، شئون الطلبة، مما يؤدي إلى عدم تحقيق  
الأهداف المرجوة، بالإضافة إلى أن هذا النظام محدود  
الفعالية، بل هدفه التحقق من الاستخدامات للموارد ومدى  
مطابقتها للإجراءات والتشريعات فقط.

أي أن المشكلة الرئيسية للبحث هي عدم فعالية نظام  
التسيير المالي الحالي لميزانية الجامعات على تحقيق  
الأهداف المرجوة من تطوير التعليم العالي بالجزائر.

تناول الفكر المحاسبي موضوع الميزانية العامة  
للدولة منذ عشرات السنين، وكان نتيجة جهود هؤلاء  
الباحثين ظهور العديد من الأنظمة الخاصة بالميزانية  
العامة للدولة ومن هذه الأمثلة، ميزانية البنود التقليدية  
(chapitre)، الميزانية الصفرية (base zero) ميزانية  
عقلانية الاختيارات (RCB)، ميزانية البرامج (programme  
budget)، وقد كان ظهور هذا النوع من الميزانيات العامة  
للدولة استجابة لضغوطات المتغيرات التي طرأت على  
العمليات والوظائف السيادية والخدماتية والإنتاجية  
التي تقوم بها الدولة وكذلك التغيرات التي طرأت على  
توجهات الدول السياسية وأهدافها.

تعتبر ميزانية البنود (الأبواب) التقليدية التي  
تعتمدها الجزائر من أقدم أساليب الميزانية حيث ظهرت  
في القرن التاسع عشر حيث تتكون من أبواب وأقسام  
ومواد تدرج فيها كافة المصروفات والإيرادات الخاصة  
بالنشاطات التي تقوم بها المؤسسات تماشيا مع  
السياسة العامة للدولة، وتمثل الرقابة المالية والقانونية  
لتنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات إحدى ركائز ميزانية  
البنود (الأبواب)، إلا أن هذا النوع من الميزانية تخلت عند  
كثيرا من الدول وخاصة المتقدمة والأخذ بأنماط أخرى  
من الميزانيات تماشيا مع متطلبات متغيرات المحيط  
الجديدة، فعلى الرغم من التحولات العميقة التي حدثت  
على كل المستويات (الخارجي والداخلي)، إلا أن الجامعة  
الجزائرية مازال نظام تسييرها المالي تقليديا يخضع

## أهداف البحث :

يهدف البحث إلى :

– إظهار عناصر الضعف في نظام تسيير الميزانية المعتمد حاليا من طرف الجامعات والتي تحد من فعالية أداء الجامعة.

– أعطاء بدائل للإجراءات الخاصة بمدونة، تحضير، موارد وتنفيذ الميزانية حتى تكون للجامعة فعالية في التسيير والتكيف مع متغيرات المحيط

## أهمية البحث :

يعتبر هذا البحث كمساهمة لتطوير نماذج تسيير ميزانية الجامعات في ظل متغيرات المحيط الجديدة لتنويع الإيرادات وترشيد النفقات وإحداث مرونة في التسيير المالي للجامعات.

## كيفية معالجة المشكلة الحالية :

إن أهم مشكلة التي تتخبط فيها الجامعة الجزائرية حاليا، هي طريقة التسيير المالي، سواء أمن ناحية القواعد التي تحكم هذه العملية والخاصة بالإعداد والتنفيذ، أو من ناحية الموارد والتحليل المالي، فالتحدي الذي يعترض مؤسسات التعليم العالي خلال الألفية الثالثة والتي بدأت معظم الدول تعد له الوسائل الخاصة لمواجهته، يفرض عليها امتلاك نظام تسيير مالي حديث وذو أداء إيجابي وفعال، مؤثر ومتفاعل، هذا النظام يستجيب لمتطلبات المحيط ويحقق الأهداف المرجوة من جامعة المستقبل ويساير نظم التسيير المالي المطبقة بالجامعة على المستوى العالمي، ولكي تتجسد الفكرة، يجب أن تكون محل تشخيص عميق تتقاسمه الأطراف التي لها علاقة مباشرة بالتغير وخاصة وزارة المالية على مستوى المديرية العامة للمحاسبة العمومية والميزانية من أجل تقريب وجهات النظر بين الطرفين، وفهم الانشغالات لاستنتاج ووضع منظومة قانونية مكيّفة تساعد على فعالية تسيير المؤسسات الجامعية.

إن مبادرة تحديث التسيير المالي يجب أن يقوم بها رؤساء المؤسسات الجامعية مع الوصايا وتدخّل ضمن مشروع الدولة لإصلاح الإدارة العمومية وتخصّص لها المهارات والوسائل اللازمة من أجل تحديد محاور إصلاح التسيير المالي، فخلال السنوات المقبلة يجب أن تدخل هذه المبادرة ضمن تجديد إطار الميزانية والمالية والمحاسبة هذا من جهة، ومن جهة أخرى على وزارة المالية أن تضع مهاراتها الكافية من مختصين في الميدان

للوصول إلى ما يجب أن يطبق من نظام تسيير مالي على المؤسسات الجامعية، بحيث يكون هذا محل اتفاقية بين الطرفين، يحدد فيها الإطار العام للمحاور التي يجب أن تعالج على كل المستويات (الإدارة المركزية، وزارة المالية، الخزينة العامة... الخ).

هذه المبادرة تمكّنا من إيجاد تفاهم بين ممثلي التعليم العالي والمالية بإعتبارهما يمثلان سياسة متكاملة للدولة، لأنه إذا كانت سياسة التسيير المالي تُرسم بطريقة لا تنسجم وأهداف التكوين العالي فلن يكون هناك تطورا مواكبا لتطلعات المحيط.

## الوضعية الحالية للتسيير المالي بالجامعة :

فتسيير الميزانية والمالية الحالي لمؤسسات التعليم العالي يخضع إلى القوانين والتشريعات والإجراءات والتعليمات المتعلقة بتطبيق مبدأ المحاسبة العمومية وفقا للقانون رقم 21-90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي يفرض على المسير التصرف بصرامة والمراقبة اللازمة في استعمال الإعتمادات الموضوعة تحت تصرفه، كما يعاقب على الأخطاء والتجاوزات المرتكبة في التسيير ولهذا يجب على المسير :

- أن يكون على علم وبصفة مستمرة بكل الإجراءات القانونية الخاصة بالمحاسبة العمومية
- ضبط الإجراءات التي تساعد على إعداد توقعات الميزانية وتنفيذها.
- الاستعمال العقلاني للإعتمادات المخصصة والحد من تبذير الموارد المتكونة.

مما يفرض على المؤسسات إنشاء مصالح للمالية تستجيب للمهام الأساسية التي تسمح بتحقيق الأهداف المتوقعة تماشيا مع الإجراءات القانونية. وسوف يتطرق الباحث إلى عملية التسيير المالي بالمؤسسات الجامعية وفقا للإجراءات المعمول بها مع إظهار صعوبات تطبيق ذلك ميدانيا وهذا وفقا للإجراءات التالية :

## I - مدونة الميزانية :

المدونة أو هيكل الميزانية الحالية لا تعكس المهام الحقيقية المنوطة بالجامعة، هذه الأخيرة مازالت تابعة للميزانية العامة للدولة والإدارة المركزية، فهي لا تتضمن على الحد الأدنى من المعلومات الضرورية وحتى التقريبية حول تكلفة ومردود مصالح وهيكل ووحدات الجامعة.

رقم 189/89 : المؤرخ في 07/11/1989 المحدد لشروط توزيع الإعتمادات والنفقات، و خلال السنوات الأخيرة يشترط مع الوثائق المطلوبة محضر المصادقة على المشروع من طرف مجلس الإدارة وفي هذا الإطار يجب على المؤسسات إحترام الإجراءات التي تحتوي عليها التعليمات المنهجية الخاصة بإعداد توقعات الميزانية للسنة المالية المعينة، والتي تتضمن كل سنة بصفة عامة ماييلي: (2).

- تاريخ إرسال المشروع إلى الإدارة المركزية.
- عدد النسخ من مشروع الميزانية المصادق عليه من طرف مجلس الإدارة .
- تقرير مفصل يتضمن تبرير الإحتياجات وبرامج النشاط المراد تحقيقها.
- تعداد الموظفين طبقا للجدول المرفق مع التعليمات.
- حساب التسيير والحساب الإداري للسنة الماضية.
- الوضعية المالية إلى غاية التاريخ المطلوب بالتعليمات.
- الوضعية الحقيقية للحظيرة.
- بيان التزامات المستخدمين الأولي والتكميلي.
- تعداد الطلبة في التدرج و ما بعد التدرج.
- وضعية النفقات الحقيقية والمتوقعة إلى غاية التاريخ المطلوب بالتعليمات.
- وضعية الموارد المحصلة والمتوقعة حسب طبيعة كل واحدة.
- الكشوفات للمقارنة إن وجدت، والخاصة بأشغال الصيانة، العتاد والأثاث المكتبي، عتاد الإعلام الآلي... الخ المتوقع اقتنائها من طرف المؤسسة.
- قائمة العمال المؤقتين.
- الإحتياجات المالية للعلاوات الجديدة إن وجدت وفقا للقوانين.
- الإحتياجات المالية لتسوية متأخر الأجور لكل صنف من الموظفين.
- محضر الموافقة على مشروع الميزانية من طرف مجلس الإدارة.

كل هذه الوثائق تعد في نسختين، وتمضى من طرف الأمر بالصرف مع الوثائق التبريرية الضرورية لتدعيم الإحتياجات المطلوبة، ترسل إلي الوصايا وهذه الأخيرة ترسلها بدورها إلى وزارة المالية، وبعد المصادقة على قانون المالية لكل سنة، الذي يتضمن الإعتمادات النهائية المخصصة لكل قطاع، تشرع الوزارة في إعداد رزنامة لكل الجامعات من أجل مناقشة الميزانية النهائية لكل

وهيكلتها الحالية معدة حسب الوسائل المستعملة وليس وفقا للأهداف المراد تحقيقها. فوظائف الجامعة كالتعليم، البحث، التسيير البيداغوجي، التوثيق، الطباعة، العلاقات الخارجية إلى غير ذلك من المهام الأساسية، هي مستبعدة تماما وكذلك عنصر التكلفة وتحليل الميزانية والنتائج... الخ.

وعليه يقترح الباحث في هذا العنصر انه لا بد من أن يتبنى نموذج المدونة بنص تنظيمي وفقا لأحكام القانون العضوي المشار إليه في قانون المالية رقم 17-84 : المؤرخ في 07/07/1984 المعدل والمتمم.

هذه الهيكلية لمدونة النفقات والإيرادات للجامعات يجب أن تركز على المهام القانونية وأن تكون مكيفة مع المهام الأساسية للجامعة والمتطورة تماشيا مع الضغوطات الحالية، وخاصة في ما يتعلق بالوسائل البيداغوجية والبحث ونشر العلم والمعرفة، والتعامل مع محيطها.

- هذه المدونة يجب أن تكون أكثر مرونة فيما يتعلق بقواعد تخصيص وتوزيع وتعديل وصرف الإعتمادات.

- إظهار التكاليف الخاصة بوحدات البحث، وحدات التدريس، ومختلف المصالح المشتركة.

- إحداث تجانس بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز بالميزانية، ففي بعض الدول حاليا يطبق نظام مدونة المحاسبة التجارية وحساب النتائج. كما أن هناك إجراءات إصلاح عميقة أدخلت على تقديم شكل ميزانية الجامعات والتي تكون متكيفة مع الإعتمادات المخصصة من طرف الدولة تبعا لقائمة البرامج والنشاطات وقلب هذا المفهوم جذريا تنظيم ميزانية الدولة (1).

## II - إجراءات تحضير الميزانية :

إن تحضير توقعات الميزانية يخضع لإجراءات مشتركة، تحدد سنويا بواسطة التعليمات المنهجية المعدة من طرف وزارة المالية، وترسل عن طريق الوزارة الوصية إلى المؤسسات مرفقة بنماذج جداول، ويحدد فيها الجدول الزمني للإرسال والمصادقة، والتوجيهات المتعلقة بعملية تقييم الإعتمادات لميزانية التسيير، والخاصة بكل باب على حدى.

واستنادا إلى التعليمات، يتم تقييم الإحتياجات وفقا لبرنامج النشاط، ويعد مشروع الميزانية وفقا للمرسوم

أما بعد المصادقة، فالفترة الممتدة بين نهاية السنة الجديدة والبدء في تنفيذ الميزانية الجديدة لا تقل في المتوسط عن خمسة (05) أشهر، أي تقريبا نصف السنة، في خلال هذه المدة لا تصرف إلا مستحقات المستخدمين الإجبارية، وبواسطة ترخيص من الوزارة المالية بعد الربع الأول من كل سنة، وتبقى النشاطات الأخرى مجمدة بالمؤسسة، كما يجب أن نشير إلى أنه قبل المرسوم رقم 189/89 كانت إجراءات إعداد الميزانية أقل حدة مما هي عليه الآن، لأنه بعد الاتفاق مع الوصايا و وزارة المالية على الغلاف المالي، تؤشر الميزانية بدون عراقيل من طرف وزارة المالية أي على ثلاث (03) مستويات فقط، لكنه حاليا أصبحت تناقش على سبع (07) مستويات (الوصايا، وزارة المالية مرتين، مجلس الإدارة مرتين، المراقب المالي ثم الوالي لإمضائها).

في البند المعلق بإجراءات تحضير الميزانية يقترح الباحث :  
في الموضوع المتعلق بالرزنامة قبل وبعد المصادقة على ميزانية الدولة، أنه يجب أن يعالج مع الأطراف المعنية وخاصة وزارة المالية لإيجاد صيغة تجعل الجامعات تبقى في نشاط مستمر خلال السنة، وإعداد تنبؤات تتلاءم مع برامجها.

فالربع الأول من كل سنة، والذي فيه تخصص الإعتمادات النهائية للمؤسسات، تعتبر هي المرحلة الحقيقية لمعرفة توقعات الميزانية، وفي نفس الوقت، تقدم الوثائق التبريرية مرة ثانية لتوزيع و تسجيل الإعتمادات، حيث تواجه الوصايا في هذه المرحلة ضغوطات كبيرة من كل الجوانب (التبريرات، الوقت، مقارنة التوقع مع المخصص) فلا تستطيع التوفيق بين كل هذه العمليات.

أما في ما يتعلق بإعداد الميزانية فالنظام الحالي القائم على النمط التفاوضي في توزيع الإعتمادات يجب أن يوضع حداله لأنه مبني على معايير اعتباطية لا تشجع المؤسسات على المنافسة ولا على الاستعمال الأمثل للموارد .

فضعف القوانين المؤسساتية لإعداد الميزانية والمشاريع التمهيدية ليست مجدية بالنسبة للآفاق التوقعية للقطاع.

فالتوقعات واقتراحات الميزانية المقدمة لا تعتمد على أسس تنبئية واقعية، وهذا نظرا لغياب مشاركة كل الوحدات في إعداد المشروع (كليات، وحدات بحث، المصالح المشتركة، مخابر... الخ)، وغياب هيئة المداولة ونقص التأطير، فإن أغلب المشاريع تعد من قبل

مؤسسة بالنظر إلى الغلاف المالي المخصص لوزارة التعليم العالي من طرف الدولة، وبعد المصادقة على ميزانية كل مؤسسة من طرف مصالح وزارة المالية، يبلغ الغلاف المالي إلى كل الأطراف موزعا بابا بباب حسب النفقات ذات طبيعة واحدة، ويبقى للجامعة التوزيع الداخلي ما بين المواد فقط، ويستدعي مجلس الإدارة للمصادقة على الغلاف المالي المخصص إلى المؤسسة، بعد اقتراح الأمر بالصرف بالتوزيعات الداخلية مابين المواد وحسب الأبواب والتي تعتبر مصادقة شكلية فقط، لأن تخصيص الغلاف المالي للقطاع والمؤسسات لا يتم وفقا للاحتياجات الحقيقية للمؤسسات، وإنما يتم حسب الوضعية المالية للدولة، فمن الممكن أن يكون الغلاف المالي جيدا أو ضعيفا، وحتى أن نظام تقييم الاحتياجات لا يعتمد على معايير تتماشى والواقع الجديد. ثم ترفق الميزانية برسالة اقتراح ممضاة من طرف الأمر بالصرف والمراقب المالي مع محضر المصادقة على الميزانية من طرف مجلس الإدارة، وترسل إلى الوالي، وبعد إمضائها من طرف هذا الأخير والأمر بالصرف، ترسل إلى المصالح المعنية للتنفيذ (المراقب المالي، عون المحاسب)، (الوصايا للتبليغ).

ومن أهم الملاحظات التي يجب أن نشير إليها من حيث إجراءات إعداد الميزانية وتوزيع الإعتمادات.

فبالنسبة للإجراءات، من حيث الزمن يجب أن نشير إلى زمن إعداد مشروع ميزانية المؤسسات، والذي غالبا ما يكون بالنسبة للسنة ن 1 + قبل 15 مايو من كل سنة و30 جوان للميزانية الإضافية، وهذا لتحضير قانون المالية، هذه الرزنامة غير محددة بنص قانوني، لكنها أصبحت عملية تقليدية فقط لإعداد ميزانية الدولة بالنسبة لكل القطاعات، ولم يؤخذ بعين الاعتبار خصوصيات قطاع التربية، فهذه الرزنامة الحالية لا تتماشى بصفة واقعية مع توقعات اعتمادات ميزانية التسيير لمؤسسات التعليم العالي.

فالدخول الجامعي الذي يبدأ مع بداية شهر سبتمبر، يعتبر عاملا جدمهما لتحديد توقعات الإعتمادات لم يؤخذ بعين الاعتبار، فعدم التوفيق بين السنة المالية والسنة الجامعية ينجم عنه بلا شك خلا في التوقعات، لأن المعطيات الحقيقية للجامعة تتوفر عند الدخول الجامعي وليس في نصف السنة المالية، كذلك هذه التوقعات التي تتم خلال هذه الفترة تعتمد على هياكل غير محاسبية هذا من ناحية التحضير.

التكوين أو الشهادات، وهذا بوضع وكالة لدراسة تكاليف واحتياجات المؤسسات، لأن تكاليف التكوين بين الشعب تختلف، فلا يمكن تطبيق نفس التكلفة على الجامعات ذات التكوين العلمي فقط، أو العلوم الاجتماعية أو المختلطة، وبهذا نصل إلى تحديد معامل لكل فئة تكوينية ونعمل على إيجاد انسجام بين الجامعة الجزائرية والجامعات العالمية .

– إحداث طرق وأدوات للتقييم، مؤشرات الإنتاجية، معايير تحديد التكاليف بالنسبة لكل هياكل الجامعة .  
– هذه المعايير يجب أن تأخذ آفاقا متعددة السنوات، حتى لا يكون انقطاع في نشاطات الجامعة عند نهاية كل سنة.

### معايير التوزيع الحديثة للميزانية :

لكن معايير التوزيع تختلف من دولة إلى أخرى، ففي هولندا يمنح الغلاف المالي بصفة إجمالية للجامعة وفقا لبرنامج متفق عليه مسبقا بين الجامعة والوصايا، وتترك حرية التصرف الكاملة للجامعة سواء من ناحية إنشاء مناصب مالية للتوظيف أو حذفها وكذلك بالنسبة لإعتمادات التسيير وتحاسب الجامعة على النتائج<sup>(4)</sup>.

ولكن الألفية الثالثة أحدثت انقلابا كليا على كل المفاهيم التي سادت خلال العهود الماضية سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، ففي مجال تنظيم ميزانية الدولة فإنه من المتوقع خلال العقد الأول منها سوف تعرف تغييرات جذرية وتختفي فيه الميزانية القطاعية والعنوان والأبواب ويظهر نمط جديد لتنظيم الميزانية حسب المهمات وهذه المهمة تخص عدة وزارات وتتألف من برامج، ففي التعليم العالي نستطيع أن نحدد من 03 إلى 04 برامج<sup>(5)</sup>.

– هياكل دعم النشاط (وزارة، إدارة، أكاديمية).  
– التعليم العالي (البيداغوجية).  
– الخدمات و النشاطات الاجتماعية.  
– البحث الجامعي.

وبداخل كل برنامج تخصص الإعتمادات الخاصة بالتسيير، المستخدمين والتجهيز، هذه الإعتمادات، تستهلك بصفة إجمالية لافرق بين الاستثمار والتسيير، وكونت مجموعة عمل ما بين الوزارات لدراسة المهمات المكونة من برامج وتحديد نشاطات هذه البرامج، الأهداف، المؤشرات، محاسبة الأملاك، المؤسسات العمومية... الخ وتشارك في هذا الجامعات كما يفرض على هذه الأخيرة إعداد تحليلات انطلاقا من مؤشرات فعالية الميزانية،

هياكل إدارية محاسبية دون الإعتماد على برنامج نشاط يعكس هذه التوقعات، بالإضافة إلى ذلك عدم التحكم في برنامج التوظيف من طرف المؤسسات وهذا ما ينتج عنه إقتراحات وتوقعات مبالغ فيها.

ولهذا، فعلى مؤسسات التعليم أن تشارك في سيرورة تأهيل إجراءات إعداد الميزانية وتعطي الصلاحيات لهيآت المداولة بالموافقة أو الرفض لمشروع الميزانية، وأن تتحكم جيدا في المعطيات الخاصة بأهداف المؤسسة، في الحالة الآنية نظرا للضعف التأطير وانعدام ثقافة تسيير الجامعات وفقا لمعطيات السوق، من الممكن تكليف إختصاصيين وخبراء بهذه المهمة قبل المصادقة على المعايير التنبؤية من طرف المصالح المختصة.

هذه الطريقة تقودنا تدريجيا إلى تحديد بعض التكاليف البيداغوجية والتي تساهم بدورها في :

– تحسين مرحلة إعداد ميزانية المؤسسات الجامعية.  
– التحكم في تحضير الدخول الجامعي وتخفيف الإختلال من سنوية الميزانية والسنة الجامعية.  
– التحكم في تنفيذ الميزانية ومردود المصالح والهياكل والوحدات.

– القضاء على الفارق الزمني بين نهاية السنة المالية وبدء التنفيذ في الميزانية الجديدة.

– توزيع أحسن للإمكانيات المالية والتي تتم بواسطة معايير يجب أن تحدد وتقيم الإمكانيات المالية للقطاع التي لم تتم إلى حد الآن.

– ترجمة الميزانية إلى البرامج التي تتبناها المؤسسة في المرحلة الأولية، ويصادق عليها من طرف هيآت المداولة، هذه الهيآت يجب تنشيطها وتكييفها وإعادة النظر في تركيبتها وفقا لما يتطلبه الواقع، (وخاصة الممثلين الحقيقيين للقطاعات المستفيدة مباشرة من منتج التعليم العالي كالغرف المهنية)، وتكون هذه البرامج معدة وفقا للإحتياجات المعبر عنها من قبل وحدات التعليم، البحث، فرق البحث وهياكل التسيير.

ومن الأفضل أن يتصف النظام المُعد لتوزيع الموارد بمايلي<sup>(3)</sup> :

– نظام تخصيص للموارد عام وبسيط مستوعب ومناسب لكل المؤسسات، وللوصول إلى هذا الأسلوب الممكن، يجب أن يتمحور النظام الجديد حول التكلفة المتوسطة الكلية للطالب تبعا لكل تخصص، سنوات

في ظل ظروف أكثر قسوة، سواءا حيث قيود الموارد العامة التي تفرضها قيود الهيكله الرأسالية، أو في ظل مناخ عالمي يتزايد اتجابه نحو تهيمش أي مجتمع لا يحقق إنجازات تنموية جوهريه ويضعف عن فرض إرادته على المجتمع<sup>(7)</sup>.

فلسد العجز الذي يواجهه الدول في تحقيق أهدافها التعليمية واحترام إلتزاماتها التي قطعها تجاه مجتمعاتها أن تختار واحدا من الحلول الثلاثة التالية<sup>(8)</sup> :

1 - إما تقليص الخدمات التي تقدمها أو تعتزم تقديمها في مجال التعليم سواء على الصعيد الكمي بتخفيض حجم الخدمات المقدمة، أو الإستعانة في بعض أجزاءه بالقطاع الخاص وتمويله، مثل فتح قطاع التعليم العالي بالجزائر للقطاع الخاص مؤخرا أو على الصعيد النوعي تخفيض نوعية الخدمة المقدمة لكل طالب.

2 - العمل على جعل النظام أقل كلفة من دون إنقاص كمية الخدمات المقدمة ونوعيتها وذلك بخفض تكلفة هذه الخدمات، بوضع حد للتبذير وعقلنة التكلفة والتسيير، وبضمان إستخدام أفضل للموارد المتاحة، وبإستبدال الطرق التعليمية بتكنولوجيات مختلفة أكثر فعالية.

3 - العمل على تعبئة موارد إضافية.

ومهما يكن فإن مجتمعنا لا يخرج عن دائرة المجتمعات التي تعيش هذه القضية وتتأثر بها فقد أصبح تعداد الطلبة في تزايد مستمر سنويا لا يتناسب مع حجم الموارد المتاحة خلال نفس الفترة. فمن سنة 1995 إلى سنة 2000 تضاعف عدد الطلبة بنسبة 75.39% بينما حجم المخصصات للطلاب البيداغوجية والخدمات الاجتماعية بما فيها الأجور خلال نفس الفترة لم يتجاوز 12.37%<sup>(9)</sup> وبنفس النسبة تقريبا ما بين سنة 2000 و 2005 ونتيجة لتدفق هذا الكم الهائل من الطلاب، لا يمكن في الوقت الحالي للجامعة الجزائرية استيعابهم وتقديم خدمات لهم تتماشى مع متطلبات السوق إلا بتحقيق أمور ثلاث :

- توسيع التعليم العالي بجميع أشكاله (فروع و هياكل).

- توسيع وتشجيع الإستثمار الخاص وترشيده في التعليم العالي.

- إيجاد بدائل ثابتة للتمويل مثل الهبات والوصايا والتبرعات والأوقاف والصدقات والرسوم بجميع أشكالها وغير ذلك من الإجراءات التي تعزز سلامة وثبات الموارد المالية للجامعات.

وهي ملزمة بتقديم حصيلتها أمام الأمة في البرلمان، وأمام هذه التغييرات لابد للجامعات والمصالح المختصة أن تفكر في كيفية أقلمة وتكييف منظومتها المالية وفقا للمعطيات الجديدة والتوقعات المستقبلية.

### III - تركيبة موارد الميزانية :

في البداية يجب أن نشير إلى أنه يندر بلد في الوقت الحالي وخاصة في الدول المقدمة أن يتحمل عبء تمويل نظام متكامل للتعليم العالي على حساب ميزانية الدولة فقط، وهذا نظرا للعوامل ومؤثرات متعددة منها :

\* الأوضاع الاقتصادية الصعبة والتي تمر بها كثير من الدول وخاصة في ظل الأزمة المالية العالمية الجديدة والتي من المتوقع أن تدخل مفاهيم جديدة على تركيبة ميزانيات الدول والتي من الممكن أن تكون لها انعكاسات مباشرة على ميزانيات المؤسسات الممولة من ميزانية الدولة ومنها الجامعات.

\* العجز المستمر لأغلب الدول في ميزانية التعليم.

\* النمو السكاني غير المتوازن في كثير من الدول مع الموارد الاقتصادية والاجتماعية لكل مجتمع.

\* عدم وجود اختيارات متعددة للتعليم بعد مرحلة الثانوية كافية وقادرة على امتصاص الأعداد المتزايدة من الطلاب.

ولهذا فالبحث عن موارد بديلة للتمويل تشكل جزءا من كل السياسات الراهنة للتعليم العالي في كل المجتمعات المتقدمة والنامية<sup>(6)</sup> لملاحقة التقدم العلمي والتقني الذي وصل إليه العالم اليوم. فإذا أردنا أن نواجه تحديات الألفية الثالثة والتقليص من حدة الفجوة الكبيرة بيننا وبين الدول الأخرى يجب التركيز على قضية التمويل، فالمستقبل يوحى بأنها ستكون أحد أهم العقبات التي تقف أمام التطور الكمي والنوعي للتعليم العالي في العالم والدول المتأخرة بصفة خاصة.

إن نظام التعليم العربي عليه أن يعوض نواحي القصور المترامية، وأن يتطور في نفس الوقت كما ونوعاً لمواجهة تحديات المستقبل، وأن هذا يتطلب توفير الموارد، وخاصة المالية، على نحو يسمح بتحقيق هذه الاحتياجات، وإذا كان هذا النظام قد تطور في الماضي في ظل ظروف وفرة الموارد، وفي ظل مناخ عالمي مهادن إلى حد ما اقتصاديا وسياسيا فإن نظام التعليم في المستقبل عليه أن يتطور

## أنماط تمويل التعليم العالي المعتمدة عالميا :

- وأنماط التمويل المعمول بها في بعض دول العالم كما يلي :
- النمط الأول : حكومي تقريبا 100% مثل جميع الدول العربية تقريبا والدول الإشتراكية.
- النمط الثاني : تمويل ذاتي 100% الجامعات الخاصة.
- النمط الثالث : مزيج بين الإثنين حكومي وذاتي أي جزء من ميزانية الجامعة، تتحملة الميزانية العامة للدولة والجزء الباقي تحققه الجامعة من الرسوم الدراسية وبيع بعض الخدمات للمجتمع أو القطاع الخاص، مثل الأبحاث والاستشارات العلمية وتنظيم دورات تكوينية مختصة وهبات وتبرعات والأوقاف العقارية.
- وسوف نتعرض لبعض النماذج من تمويل الجامعات على المستوى العالمي.
- ففي الجزائر حددت مصادر التمويل بمقتضى القانون رقم 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتعلق بالقانون التوجيهي للتعليم العالي كمايلي<sup>(10)</sup> :
- إعانة الدولة.
- إعانات مختلفة.
- الهبات والتبرعات.
- أموال عمومية أو خاصة.
- التكوين المتواصل.
- حقوق التسجيل.
- عقود وإتفاقيات الخدمات والخبرات وبراءات الإختراعات وتسويق منتج مختلف نشاطاتها.
- الأموال المتأتية من مساهمة الجامعة في فروع أخرى.
- فمن حساب التسيير لجامعة الشلف لسنة 2002 يظهر تركيب مواردها كمايلي:
- إعانة الدولة تمثل 81.49 %
- حقوق التسجيل 0.35 %
- و 0.23% موارد أخرى (أغلبها عبارة عن اقتطاعات أجور بسبب غيابات الموظفين)،
- 17.93% رصيد الميزانية (يعتبر موردا من إعانة الدولة، أي أن إعانة الدولة تمثل 99.42%).
- ومن أهم نماذج التمويل المتبعة عالميا نشير إلى :

الدولة فأنشأتا طريقة للتمويل بواسطة المنافسة بين الجامعات سواء كانت خاصة أو عامة، ووصلا حالياً إلى نتيجة مفادها أن الطالب أصبح يهرب من الجامعة الحكومية ويتجه إلى الجامعة الخاصة، لأنها تقدم له معلومات ومعرفة تتماشى ومتطلبات السوق بخلاف جامعات الدولة، وبهذا أصبحت الدولة في الولايات المتحدة تساهم في تمويل الجامعات الحكومية بنسبة 59.3% و 20% تأتيها عن طريق بيع الخدمات والباقي 20% موارد أخرى مثل حقوق التسجيل، أما القطاع الخاص فتساهم فيه بنسبة 18.4% و 24% تأتي عن طريق الخدمات والباقي 47.4% تمويل ذاتي وحقوق التسجيل<sup>(11)</sup>، أما في اليابان وصلت إلى نتيجة هي: تحول هياكل التعليم العالي إلى القطاع الخاص بنسبة 86% (523 جامعة خاصة و 88 جامعة حكومية)<sup>(12)</sup> أي ثلاثة على أربعة من الطلاب يزاولون دراستهم في الجامعات الخاصة والدولة تمويلها بنسبة 30%<sup>(13)</sup>.

في فرنسا التمويل على عاتق ميزانية الدولة يصل إلى 89,5%<sup>(14)</sup> وقد عملت الدولة خلال العشرية الماضية على تقليص الإنفاق الحكومي ليصل إلى 50% ولكن هذا يختلف من جامعة إلى أخرى تبعا لإمكانيات كل منطقة وجامعة فمثلا : جامعة نيس خلال سنة 2000 وصلت إعانة الدولة بما فيها الجماعات المحلية ورسوم المنظمات العالمية إلى 61% والباقي نشاطات الجامعة منها 15% كحقوق للتسجيل، 17% خدمات<sup>(15)</sup>.

في الهند تأتي 80% من ميزانية الدولة والباقي من حقوق التسجيل ومساعدة القطاع الخاص .

إيطاليا نسبة 44% تمويل حكومي والباقي حقوق تسجيل وتبرعات وعقود وخدمات<sup>(16)</sup> في بريطانيا 55% من ميزانية الدولة و 17% مساهمة القطاع الخاص والباقي حقوق تسجيل وخدمات مقدمة<sup>(17)</sup>.

في هولندا خلال الفترة الممتدة ما بين 1990 و 2000 انتقل التمويل الحكومي من 90% إلى 75% والباقي عقود وخدمات وحقوق التسجيل ومساهمات أخرى<sup>(18)</sup>.

في ألمانيا 58.6%، تمويل حكومي و 6,5% تمويل قطاع خاص والباقي خدمات وحقوق التسجيل<sup>(19)</sup>.

إقتراحات الباحث فيما يتعلق بآليات التمويل :

يمكن اعتبار الجامعة الجزائرية من حيث التمويل أنها تعتمد على التمويل الحكومي المباشر لكامل

اتبعت الولايات المتحدة الأمريكية و اليابان منذ مدة، طريقة لتخفيض عبء تمويل الجامعة بواسطة ميزانية

\* التصفية : التحقق من الوثائق وتحديد المبلغ الحقيقي للمصارف.

\* الأمر بالدفع : وهو العقد الذي بموجبه يعطى الأمر بصرف المبلغ.

\* الدفع : وهو عقد بموجبه يتم تحرير المبلغ.

وتبعا لطبيعة النفقات فإنها تكون مصحوبة إما بقائمة مثل بيان الإلتزام للمستخدمين، أو الأمر بالطبعية، كشوفات الأسعار، الصفقة، الاتفاقية... إلخ، كل هذه ترسل إلى المراقب المالي لتأشيرتها.

التنفيذ يتم على مستويين من طرف الأمر بالصرف : الإلتزام والدفع.

#### الالتزامات على مستوى المراقب المالي :

هذه العملية تتم وفقا للمرسوم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992، فمحاسبة الإلتزامات الممسوكة من طرف الأمر بالصرف، تسمح في أي لحظة بمعرفة مبلغ الإلتزامات مقارنة مع الإعتمادات المفتوحة سواءا بالنسبة للميزانية الكلية أو بالنسبة للباب أو المادة والرصيد الباقي.

شكل نموذج بيان الإلتزام معد من طرف وزارة المالية ويمضى من طرف الأمر بالصرف ويرسل إلى المراقب المالي لتأشيرته، المراقب المالي بدوره يتحقق من التالي :

- صفة الأمر بالصرف.
- الطبعية القانونية للنفقة.
- وجود الإعتمادات أو المناصب المالية.
- مطابقة المصاريف مع الوثائق المرفقة.
- وجود تأشيريات أولية إذا كانت الإجراءات تتطلب ذلك (وظيفة عمومي، وزارة وصية... إلخ).
- التقيد القانوني للمصاريف.

وبعد التأكد من الإجراءات القانونية المتبعة، المراقب المالي إما أن يعطي تأشيرة أو رفضا مؤقتا أو نهائيا مع ذكر الأسباب، في هذه الحالة بإمكان الأمر بالصرف إصدار أمر بالإلتزام بالتغاضي وتحت مسؤولياته وترسل نسخة إلى وزير المالية، وهذه العملية لا يمكن أن يقوم بها الأمر بالصرف في الحالات التالية :

- تنافي صفة الأمر بالصرف.
- عدم وجود إعتمادات.
- غياب وثائق الإثبات للإلتزام مادية أو قانونية.

ولكن بتطبيق المرسوم رقم 258/99 المؤرخ في

ميزانيتها وشيء يكاد لا يذكر يأتي عن طريق رسوم الدراسة ولا يوجد هناك لاهبات ولا تبرعات ولا وقف، والخدمات المقدمة إلى المحيط منعدمة وهذا نتيجة لواقعنا الإقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي، ولهذا فهذه العملية بدون شك أنها سوف تطول إلى حين تجسيد سياسة رشيدة للتمويل نستطيع بواسطتها جلب مساهمات مالية من طرف المواطنين سواء بزرع الروح الوطنية أو قيم المجتمع التي تحفزهم على المساهمة في التمويل أو عن طريق تنشيط الجامعة بواسطة تقديم خدمات واستشارات وأبحاث إلى المحيط سواء القطاع العام أو الخاص، فالبحوث العلمية في اليابان نسبة 64% يسدها القطاع الخاص وميزانية الجامعة لا تتحمل أكثر من 10% وفي الولايات المتحدة 47% من احتياجات البحث العلمي تسده عن طريق القطاع الخاص والدولة تتحمل 3% فقط<sup>(20)</sup>.

- إفهام القطاع الخاص بأنه هو المستفيد الأول والأخير من نتائج البحث العلمي في الجامعات .

- العمل على تشجيع الهبات والوقوف من طرف المواطنين سواءا كانت نقدية أو عينية، فبعض الدراسات تشير أنه في بعض الجامعات وخاصة الأوروبية والأمريكية بلغت مواردها من هذا ما بين 20% إلى 30%.

- كذلك تشجيع الإستثمار الخاص في التعليم العالي حتى يتمكن مستقبلا وخلال فترة زمنية معينة من تخفيف العبء على ميزانية الدولة في هذا المجال وفي نفس الوقت الخروج من أزمة التعليم الكلاسيكي إلى التعليم الحديث الذي يتلاءم ومتطلبات السوق<sup>(21)</sup>.

وفي الأخير إعادة النظر في مبلغ حقوق التسجيل وكذلك المنح المخصصة للطلبة من طرف الدولة حتى تخفف العبء على الميزانية العامة للدولة وتكاليف التعليم العالي.

#### IV - تنفيذ الميزانية :

إن عملية تنفيذ الميزانية تبدأ بمجرد أن تتم تأشيرة الميزانية من طرف الوالي والأمر بالصرف وغالبا ما تكون بعد نهاية النصف الأول من كل سنة وتتم عبر أربعة مراحل :

\* الإلتزام : وهو العقد الذي يتم بموجبه إنشاء الدين على المؤسسة اتجاه الغير.



فتحديث وإصلاح التسيير المالي بالجامعات يجب أن يحقق ثلاثة أهداف رئيسية :  
- تبسيط الإجراءات المحاسبية والميزانية الحالية.  
- إصلاح النظام المحاسبي والمالي لمؤسسات التعليم العالي.  
- التخفيض من حدة الصعوبات الناجمة عن تطبيق قواعد المحاسبة العمومية.  
وكنتيجة لذلك، نستطيع أن نخفض من تكاليف المؤسسات سواء في الوقت أو التكلفة أو الأسعار .

### الخلاصة:

التحدي الذي تواجهه الجامعات خلال الألفية الثالثة يفرض عليها امتلاك نظام تسيير مالي مرن وملامم لطبيعة المرحلة، وللوصول إلى هذا النظام لا بد أن يطرح المشكل ويعالج بين الأطراف التي لها علاقة بالتغيير لتقريب وجهات النظر وخاصة وزارة المالية والوصايا والمؤسسات الجامعية من أجل التوصل إلى منظومة قانونية متكيفة سواء فيما يتعلق بمدونة الميزانية، الموارد، إجراءات إعداد وتنفيذ الميزانية وإعادة النظر في تنظيم مصالح الميزانية والمحاسبة والعلاقة بين الإدارة والمتدخلين في تنفيذ الميزانية ودور أجهزة الرقابة وصلاحيات مجالس المصادقة ودور مجالس الإدارة، وهذه العمليات كلها يجب أن تدخل ضمن السياسة العامة للدولة المتعلقة بتحديث الإدارة العمومية لمواجهة تحديات متغيرات المحيط العالمية والإقليمية والمحلية.

### نتائج البحث:

وفي ضوء هذه النتائج يوصي الباحث مايلي :  
- دراسة الأهداف والبرامج الجامعية وفقا لمعايير تعكس الاحتياجات الحقيقية للنشاطات قبل إعداد ميزانية الجامعات.  
- تعديل النظام الحالي لمدونة الميزانية إلى نظام حسب البرامج والنشاطات بدلا من نظام الأبواب.  
- تبني نموذج تمويل للجامعات يعتمد على اتجاه التمويل الحكومي المتناقص تدريجيا وتوسيع مصدر التمويل الأخرى .  
- تبني نظام مجلس المداولة في تسيير الميزانية بدل من نظام التسيير بالإجراءات .

16/11/1999 المتعلق بالإلتزامات البعدية لاسيما المادة 04 الخاصة بالمؤسسات الجامعية، والتي تشترط قيام الأمر بالصرف بالإلتزام التوقعي أولا وفقا للإعتمادات المفتوحة، ثم يتم تسوية هذه العمليات في آخر كل ثلاثي، هذا الإجراء لم يحل المشكل للأسباب التالية :

- من ناحية الإلتزام التوقعي يشترط وجود إعتمادات مالية حقيقية بالنسبة لكل باب ومادة وهذا ما يعني أن عملية الصرف لا تبدأ إلا بعد الشروع في تنفيذ الميزانية والتي غالبا ما تكون متأخرة، فإشكال جمود نشاط المؤسسة خلال الفترة المشار إليها أعلاه لم يُحل، وفي نفس الوقت يُحمل المؤسسة عبء ثان من ناحية الإلتزامات (أي القيام بالإلتزام مرتين)، كما هو واقع حاليا، فبعض التأشيريات في بعض المؤسسات لم تسو مع المراقب المالي منذ عدة سنوات بسبب الخلاف في طبيعة النفقة، على الرغم من طرح الإشكال على وزارة المالية عدة مرات من طرف المؤسسات الجامعية والوصايا إلا أن هذه الهيئات لم تتلق ردا في الموضوع من طرف وزارة المالية إلى حد الآن، فالأفضل للمؤسسة في هذه الحالة هو الإلتزام القبلي.

- ومن ناحية أخرى هذه العملية تُحدث تصادمات بين المراقب المالي والأمر بالصرف لا يمكن أن تُحل نتيجة لنظرة كل واحد إلى طبيعة النفقة.

ولهذا يقترح الباحث، وإعطاء مرونة للتسيير المالي يفضل :

- منح هذه الصلاحيات إلى مجلس المداولة أو تطبيق المادة 05 من نفس المرسوم بإعطاء المراقبة إلى محافظ حسابات.

- وبالنسبة للمحاسب يجب أن يعاد النظر في نمط المحاسبة المستعملة في الجامعات وتطبيق نظام المحاسبة المطبق على المؤسسة الاقتصادية، (كما هو معمول به في أغلب الدول المتقدمة) وفي نفس الوقت إعادة النظر في العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب والوصول إلى إحداث عملية تكامل بينهما (وليس التعارض كما هو حاليا في أغلب المؤسسات)، بحيث يصبح دور المحاسب يهدف إلى تحقيق برامج الجامعة، ويعد السياسة المالية لها ويساهم في إيجاد حلول وفعالية ونجاعة في عملية التسيير المالي للجامعة، كما أشرنا إليه في أول الموضوع.

- إعادة تنظيم مصالح الميزانية والمحاسبة بكيفية تتلاءم مع التوجهات والمهام الجديدة للجامعة واقتصاد السوق.

## الهوامش والإحالات :

- 10 – المواد 35، 36، 37 من القانون رقم 99/05 المؤرخ في 04/04/1999.
- 11 - OCDE en chiffre ‘ simplement à l’observateur de l’OCDE, N° 164, Juin – juillet 1990.
- 12 – د. خضير بن سعود، التعليم العالي في مملكة بين الطموح و الإنجاز – مكتبة العبيكان – الطبعة الأولى 1998 – ص 269.
- 13 – محمد بنات، ملتقى علماء الجزائر، فندق الأوراسي، جريدة الخبر 14 أوت 1994.
- 14 – د. سعيد الفتاح صوف تنوع مصادر تمويل التعليم العالي رؤى مستقبلية 1997 ص 507.
- 15 - compte financier 2000 – université de NICE.
- 16 - L’Europe des universités paris 1992 p 105.
- 17 - « L’Europe des universités » Paris ; p, 105.
- 18 - Piéter MEIJER. « Intervention au C.P.U Poitiers le 20-21 mars 2003 ».
- 19 - « L’Europe des universités » Paris ; p, 105.
- 20 – عادل عوض وسامي عوض البحث العلمي العربي وتحديات القرن القادم، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية. الطبعة الأولى 1998 ص 16.
- 21 – د. عبد الفتاح صوفي مصادر تمويل الجامعات في الولايات المتحدة الأمريكية. مجلة الأصول السنة الثالثة جويلية – سبتمبر 1999 ص 61، 62.

- 1 - Rapport du group de travail de la C.P.U française. Sur le Budget global des universités 2002.
- 2 - Guide des procédures de gestion budgétaire et comptable, direction de l’administration des moyens. M.E.S.R.S. 05 novembre 2000.
- 3 - Group de travail animé par Claude LAUGENIE.RAPPORT à M le Ministre de l’éducation juillet 2001 pp2-26.
- 4 - Intervention de piéter de miejer ex président de l’université d’Amsterdam CPU poitier 20-21 mars 2003.
- 5 - Rapport du groupe de travail de la CPU françaises sur le budget globale 2002.
- 6 – عبد الله أبو بطانة سياسات التغيير والنمو في مجال التعليم العالي المجلة العربية للتعليم العالي العدد الأول – ديسمبر 1995 ص 156.
- 7 – محيا زيتون مستقبل التعليم في الوطن العربي في ظل إستراتيجية إعادة الهيكلة الرأس مالية. المجلة العربية للتربية، العدد الأول جويلية 1997 ص 120.
- 8 – بيتر ويليمس تمويل التعليم من موارد غير حكومية مستقبلات اليونسكور رقم 58 المجلد 16 العدد 2. 1986 ص 254.
- 9 – الندوة الوطنية لمؤسسات التعليم العالي 4-5 سبتمبر 2000 نشاط مديرية إدارة الوسائل.